

LINEE GUIDA SU PERFORMANCE, TRASPARENZA E INTEGRITÀ NELLE PROVINCE ITALIANE

Premessa

Nella XVI legislatura, sono stati approvati dal Parlamento due provvedimenti fondamentali che si iscrivono tutti nel percorso di riforma istituzionale e di attuazione del titolo V, parte II, della Costituzione, ed hanno un notevole impatto sull'organizzazione della pubblica amministrazione:

- la legge delega sul federalismo fiscale (legge n.42/09);
- la legge delega sul lavoro pubblico (legge n.15/09) e il decreto legislativo n.150/09 di attuazione.

Allo stesso tempo il Governo ha approvato il disegno di legge sulla nuova Carta delle Autonomie locali con il quale si individuano le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e si prevede un riordino complessivo della pubblica amministrazione italiana. Questo disegno di legge è stato approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura ed è ora all'esame del Senato della Repubblica.

E' evidente il legame che esiste tra il riordino degli assetti istituzionali, il federalismo fiscale e una riforma della pubblica amministrazione basata sull'efficienza e sulla trasparenza.

Non può esistere una vera autonomia nell'utilizzo delle risorse pubbliche (entrate e spese) senza una chiara definizione dei ruoli istituzionali di ogni livello di governo previsto dalla Costituzione. Ma la vera autonomia deve essere associata alla capacità di tutte le istituzioni della Repubblica di organizzarsi in modo trasparente e di rendicontare al Paese le loro attività.

L'istituzione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata "CIVIT", ha consentito di individuare un punto di riferimento autorevole per indirizzare, coordinare e sovrintendere le funzioni di valutazione delle performance e le attività di rendicontazione degli enti, per garantire la trasparenza delle PA, anche attraverso la visibilità e la comparazione delle prestazioni.

Nel rispetto dell'autonomia che la Costituzione riconosce alle autonomie territoriali, il D.lgs. n.150/09 stabilisce che tali funzioni sono esercitate dalla CIVIT nei confronti degli enti territoriali di intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI e l'UPI.

In attuazione di questa previsione normativa la CIVIT e l'UPI hanno firmato il 30 giugno 2010 un protocollo di intesa sulla base del quale è stata avviata una prima indagine sull'attuazione del D.lgs. n.150/09 nelle Province.

Nell'ambito della collaborazione avviata tra l'UPI e la CIVIT è stata, inoltre, concordata l'esigenza di elaborare le presenti linee guida su performance, trasparenza e integrità che consentano, tra l'altro, di inserire il ciclo della performance in modo coerente nelle attività di programmazione e rendicontazione delle Province per misurare l'efficienza e l'efficacia delle soluzioni organizzative e funzionali adottate e rendere trasparenti le performance conseguite nei confronti degli stakeholder e dei cittadini.

Adeguamenti regolamentari

Il D.lgs. n.150/09 non modifica l'organizzazione e le competenze degli enti locali che hanno una garanzia costituzionale.

L'assetto decisionale e i rapporti tra gli organi degli Enti Locali rimangono comunque disciplinati dal D.lgs. n.267/00, che costituendo norma vincolante e cogente per gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, non può essere abrogato implicitamente da altre disposizioni di legge.

In questo senso il D.lgs. n.150/09 non introduce alcuna modificazione o abrogazione esplicita del D.lgs. n.267/00.

Gli articoli 16, 31 e 74 del D.lgs. n.150/09 individuano le disposizioni del decreto di diretta applicazione nei confronti degli enti locali, unitamente a quelle che contengono principi generali dell'ordinamento, ai quali gli enti devono adeguarsi, comunque sempre nel rispetto della propria autonomia statutaria, organizzativa e regolamentare.

Pertanto, ferma la diretta applicazione di alcune disposizioni del decreto, le Province sono chiamate a provvedere all'adeguamento dei propri ordinamenti in conformità alle scadenze temporali

Adeguamenti regolamentari e autonomia delle Province

Modalità e tempi dell'adeguamento

previste dagli articoli 16 e 31, considerato che il comma 3 del citato articolo 16 prevede che, decorso il termine del 31 dicembre 2010, negli ordinamenti degli enti locali si applicano le disposizioni previste nel Titolo II del D.lgs.n. 150/09 "Misurazione, valutazione e trasparenza della performance". Tenuto conto del predetto termine, le Province dovranno, quindi, adeguarsi quanto prima alla nuova normativa, in modo da disporre ed utilizzare, nel rispetto del principio costituzionale dell'autonomia, un sistema di organizzazione, di valutazione, di contrattazione decentrata e di rendicontazione che sia coerente con la nuova normativa.

L'adeguamento dei regolamenti degli enti locali, concernendo tutto il sistema della valutazione, i premi nella loro intera gamma, le progressioni economiche, l'accesso e la trasparenza, etc., impatta su numerosi atti e procedure. In primo luogo, occorre verificare se occorre intervenire sullo Statuto, che spesso contiene norme di carattere generale cui l'Ente si attiene per perseguire il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e dell'integrità o se è sufficiente intervenire sulla delibera consiliare che definisce i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi.

Il Sistema di misurazione e valutazione, conforme al dettato del D.lgs. n.150/09, dovrà necessariamente essere descritto, per quanto riguarda i principi, nel Regolamento sull'Organizzazione degli Uffici e dei servizi, mentre la descrizione dei contenuti successivamente menzionati potrà essere riportata in un apposito allegato secondo la scelta dell'Ente.

Tuttavia, appare indubbia la necessità di costruire un Sistema di valutazione integrato tra personale dirigente e non dirigente, per cui dovranno essere modificate, altresì, le disposizioni regolamentari inerenti le Posizioni Organizzative e quelle relative al sistema di valutazione e di attribuzione dell'indennità di risultato dei dirigenti.

La normativa sulla trasparenza e integrità impone, infine, la necessità di verificare la rispondenza delle previsioni del regolamento provinciale che disciplina il diritto di accesso e di informazione, previsto dall'articolo 10 del TUEL alla disciplina contenuta negli articoli 11 e seguenti del D.lgs. n.150/09.

Ciclo di gestione della performance e trasparenza

Le finalità generali del ciclo di gestione della performance riguardano il miglioramento della performance conseguite dalle amministrazioni pubbliche nei confronti degli stakeholder di riferimento e, quindi, dei destinatari dei servizi erogati. A tal fine, gli strumenti essenziali per una corretta gestione e rappresentazione del ciclo riguardano:

Caratteristiche generali

1. criteri e metodologie di riferimento (Sistema di misurazione e valutazione);
2. pianificazione e comunicazione della performance attesa (Piano della performance);
3. valutazione e rendicontazione della performance conseguita (Relazione sulla performance);
4. trasparenza del ciclo (Programma triennale della trasparenza e dell'integrità);

Tale ciclo risulta pertanto funzionale anche alla definizione, misurazione e raggiungimento degli standard di qualità dei servizi erogati.

Nell'impianto del D.lgs. n. 150/09, il ciclo di gestione della performance viene articolato in sei fasi, di cui le prime due (definizione di obiettivi, indicatori, target e risorse) sono definite nel sistema e sviluppate nel Piano della performance, disciplinato dall'articolo 10 del decreto, pur se non indicato tra le disposizioni cui gli enti locali devono adeguarsi.

Fasi del Ciclo della performance

Le successive fasi indicate dall'articolo 4 (monitoraggio, misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, nonché utilizzo di sistemi premianti) vengono definite anche nel sistema in coerenza con il controllo strategico e di gestione e della valutazione.

Infine, la rendicontazione esterna della performance ai competenti organi esterni ed ai cittadini deve essere sviluppata nella Relazione della performance, anch'essa disciplinata dall'articolo 10 del decreto legislativo.

Gli adempimenti richiesti per la piena e consapevole gestione del ciclo della performance vanno certamente integrati con il complesso processo di programmazione, gestione, controllo e rendicontazione già previsto per gli Enti Locali dal D.lgs. 267/00,

nell'ambito del quale deve essere ricostruito il ciclo della performance in tutte le dimensioni – sia individuali, sia organizzative - che concorrono al raggiungimento degli obiettivi delle Province (input, processi, output, outcome) in modo che sia dato il giusto risalto agli impatti delle politiche pubbliche e alla soddisfazione dell'utenza.

Sistema di misurazione e valutazione della performance

Il Sistema di misurazione e valutazione è l'insieme articolato di fasi, tempi, modalità, soggetti, responsabilità e procedure attraverso il quale l'ente misura e valuta la performance sia organizzativa sia individuale. A tal fine l'ente, utilizzando le modalità di seguito indicate, dovrà descrivere il sistema attraverso i seguenti contenuti:

Contenuti essenziali

- a) caratteristiche generali e di processo:
 - soggetti, ruoli, responsabilità, fasi e tempi;
 - modalità di pianificazione, eventuale modifica e monitoraggio di obiettivi, indicatori e target;
 - modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria, di bilancio e con i sistemi di controllo;
 - descrizione del collegamento tra performance organizzativa e individuale;
 - modalità di miglioramento del Sistema;
- b) performance organizzativa:
 - metodologia di misurazione, reportistica e rendicontazione in relazione ai diversi ambiti di misurazione (input, processi, output, outcome, customer satisfaction, pari opportunità);
 - metodologia di definizione di indicatori, target e relativi test di qualità;
 - supporti informativi ed informatici;
 - modalità di coinvolgimento degli stakeholder;
- c) performance individuale (distintamente tra personale dirigente e non dirigente):
 - metodologia di misurazione e valutazione (con relative

modalità di raccolta dati) e caratteristiche degli obiettivi individuali, di gruppo e/o organizzativi;

- dizionario delle competenze e relativi descrittori, con eventuale indicazione della capacità di differenziazione dei giudizi per i valutatori;
- schede di valutazione, scale, sistema di pesi e procedure di calcolo per l'individuazione di punteggi sintetici individuali;
- descrizione delle modalità di comunicazione e piani di miglioramento individuale;
- procedure di conciliazione e collegamento con i sistemi incentivanti.

Un requisito essenziale per la corretta progettazione del Sistema è costituito dalle proprietà degli obiettivi che dovranno essere composti dai seguenti tre elementi essenziali:

Requisiti essenziali

1. descrizione dell'obiettivo;
2. indicatore attraverso il quale si misura l'obiettivo;
3. target ovvero il valore atteso che esprime il risultato che si intende raggiungere.

Per ulteriori approfondimenti si può fare riferimento alle delibere CIVIT nn. 89, 104 e 114 del 2010.

Piano della performance

Il Piano della performance è il documento programmatico triennale attraverso il quale l'Ente esplicita gli indirizzi e gli obiettivi strategici (triennali) e operativi (annuali), con relativi indicatori e target, ai fini della misurazione e valutazione della performance nei confronti degli stakeholder di riferimento e, quindi, dell'intera collettività. Il Piano della performance, utilizzando le modalità successivamente esposte, dovrà sviluppare i seguenti contenuti:

Contenuti essenziali

1. presentazione e sintesi delle informazioni di interesse per i cittadini e stakeholder esterni (chi siamo, cosa facciamo, come operiamo);
2. identità (l'amministrazione in cifre, mandato istituzionale e

- missione);
3. albero della performance (rappresentazione sintetica delle aree strategiche e relativi impatti e obiettivi);
 4. analisi del contesto interno e del contesto esterno (funzionale anche alla individuazione degli stakeholder interni ed esterni e relativi fabbisogni);
 5. obiettivi strategici ed obiettivi operativi (esplicitazione di indicatori, target e "cascata" degli obiettivi in relazione ai diversi livelli organizzativi e orizzonte temporale di riferimento sia triennale sia annuale);
 6. gestione e miglioramento del ciclo della performance (fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del piano, coerenza con la programmazione economico-finanziaria e di bilancio, azioni per il miglioramento del ciclo di gestione della performance).

Un requisito essenziale affinché il Piano risponda al fondamentale principio della trasparenza, oltre alla sua pubblicazione, è la sua comprensibilità, sia in termini di linguaggio che di impostazione, anche nei confronti degli stakeholder esterni; pertanto, tale documento, a differenza degli altri strumenti di pianificazione e programmazione, non si configura come un documento a prevalente valenza interna ma finalizzato anche alla comunicazione esterna. Per ulteriori approfondimenti si può fare riferimento alla delibera CiVIT n. 112/2010.

Requisiti essenziali

Al fine di facilitare il rispetto dei contenuti e dei requisiti sopra evidenziati, a seconda delle diverse prassi maturate nell'ambito del processo di pianificazione e programmazione, l'Ente può procedere attraverso due distinte modalità: a) definizione di un nuovo documento b) adattamento dei documenti esistenti.

Nel secondo caso, per quanto attiene alla fase di programmazione/definizione degli obiettivi, l'analisi dei contenuti e dei soggetti competenti all'approvazione dei documenti di programmazione previsti dal TUEL (Bilancio pluriennale e annuale, Relazione previsionale e programmatica, Piano esecutivo di gestione) unitamente all'esigenza di ridurre/razionalizzare la produzione di documenti, consente di sostenere che tali documenti, integrati opportunamente anche secondo le indicazioni già formulate dalla CiVIT (delibera n. 121/2010 in www.civit.it), possano costituire i documenti fondamentali del ciclo della performance dell'Ente.

Infatti, la Relazione previsionale programmatica (RPP) allegata al bilancio di previsione contiene, su base triennale, l'individuazione generale dei programmi, con le finalità da conseguire e l'attribuzione delle risorse umane e strumentali.

A cascata il PEG (che contiene l'articolazione dei programmi della RPP in progetti e attività, la graduazione delle risorse dell'entrata in capitoli, dei servizi in centri di costo e degli interventi in capitoli) declina gli obiettivi strategici in obiettivi (operativi) di gestione annuali ed affida la loro attuazione ai dirigenti.

Tale impostazione assicura lo stretto collegamento tra l'approvazione del bilancio e l'approvazione del Piano della performance richiamato anche dalla CiVIT nella delibera n. 121/2010. Ovviamente si dovrà avere cura, nella individuazione degli obiettivi, di adottare una loro rappresentazione idonea a collegarli inequivocabilmente ai centri di responsabilità come individuati nella struttura organizzativa dell'ente. In tale ottica è fondamentale il miglioramento della stesura del Piano esecutivo di gestione.

In particolare, nell'ambito del PEG, dovrà darsi particolare attenzione all'introduzione di requisiti minimi di intelligibilità del documento, nella sua parte introduttiva, che consentano di inserire obiettivi strategici (triennali), obiettivi operativi (annuali), indicatori e target per monitorare le performance organizzative relativamente alle principali attività dell'ente, per riassumere i contenuti essenziali del Piano della performance.

Come già evidenziato nella descrizione dei requisiti essenziali del Piano, la strutturazione dei documenti dovrà rispondere a criteri di semplice intelligibilità per consentire ai cittadini un reale controllo sull'uso delle risorse rispetto agli obiettivi ed ai risultati, in applicazione dei principi di trasparenza come accessibilità totale e reale da parte dei cittadini a i documenti fondamentali di programmazione e controllo.

Considerazione diverse valgono per i documenti di rendicontazione dell'attività già previsti dal TUEL (quali la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, la relazione della Giunta al rendiconto di gestione, il referto sul controllo di gestione) la cui struttura e funzione non sembrano adeguate alle finalità che il D.lgs. n.150/09 attribuisce alla relazione della performance, di rappresentare a consuntivo i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Rendicontazione

Una delle principali innovazioni della legge è, inoltre, la modifica dei soggetti tradizionalmente destinatari delle attività di rendicontazione: infatti la rappresentazione dei risultati raggiunti ha come destinatari non solo gli organi di indirizzo politico amministrativo e gli organi di vertice delle Amministrazioni (alla cui cognizione ed approvazione sono rimessi i documenti prima elencati), ma anche, e soprattutto, i principali stakeholder esterni di ciascuna Amministrazione. Anche ai fini del pieno assolvimento degli obblighi di trasparenza nei confronti degli stakeholder esterni, si ritiene opportuna la redazione della relazione sulla performance, come documento aggiuntivo rispetto a quelli previsti dal TUEL, che estrapoli dai documenti di rendicontazione esistenti, in forma sintetica e chiaramente comprensibile, gli elementi di interesse per il cittadino utente, quali i più significativi risultati sulla performance dell'ente, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, le azioni correttive intraprese nel corso dell'anno.

La Relazione sulla performance dovrà essere validata dall'OIV (o dal Nucleo di valutazione), che attraverso tale attività, accertano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi predeterminati con il Piano della performance per essere successivamente sottoposta alla Giunta provinciale.

Tale Relazione dovrà essere trasmessa al Consiglio Provinciale e pubblicata sul sito web degli Enti, in una sezione facilmente accessibile, al fine di garantire l'assolvimento degli obblighi di trasparenza.

Rimane fondamentale per il corretto funzionamento del ciclo della performance e, in particolare, per la fase di monitoraggio in itinere e di adozione di eventuali correttivi in caso di scostamenti dagli obiettivi programmati, la funzione del controllo di gestione; i dati e le analisi rilevate dal controllo di gestione supporteranno inoltre la valutazione delle performance sia organizzativa sia individuale.

Il benchmarking delle performance provinciali

La più ampia autonomia prevista dalla Costituzione per i Comuni e le Province nell'organizzazione dei loro servizi e del loro sistema di controlli implica una maggiore responsabilità, sia nell'esercizio delle funzioni attribuite, sia nella rendicontazione delle attività

**Fabbisogni, costi,
prestazioni,
performance**

svolte e la necessaria assunzione della sfida dell'efficienza e della trasparenza nell'organizzazione e nell'azione dell'amministrazione, perché siano attuati veramente i principi di buon andamento e di imparzialità previsti nell'articolo 97 Cost..

Le riforme introdotte impongono alle Province di concentrare l'attenzione sulla misurazione dei costi, dei fabbisogni e delle prestazioni erogate. Le Province devono sempre più essere pronte a misurare le loro prestazioni, a rendere trasparente la loro amministrazione, a rendicontare ai cittadini e alle imprese le scelte compiute e i risultati conseguiti.

Per questi motivi, nell'ambito delle attività di attuazione del federalismo fiscale e della riforma del lavoro pubblico, l'Unione delle Province d'Italia ha constatato la necessità di sviluppare, nell'ambito del progetto ELISTAT, coordinato dalla Provincia di Brescia e finanziato dal programma ELISA, una specifica linea di attività finalizzata a realizzare un *Osservatorio nazionale delle Province italiane*, per costruire un sistema di indicatori che consenta il benchmarking dei fabbisogni e delle prestazioni di tutte le amministrazioni provinciali.

Osservatorio nazionale delle Province italiane

Il lavoro su questo punto è molto complesso. Da più parti (da diversi Ministeri e Agenzie) si richiedono dati, spesso in modo non coordinato, alle Province. Per questo è essenziale costruire un punto di riferimento unitario che consenta di realizzare un sistema informativo adeguato per il confronto dei fabbisogni e delle prestazioni per quelle funzioni che sono state individuate nella legge delega sul federalismo fiscale come funzioni fondamentali.

L'Osservatorio nazionale delle Province italiane, pertanto, dovrà coordinare l'insieme delle indagini che riguardano l'organizzazione e il funzionamento delle Province in primo luogo nei seguenti settori funzionali in cui deve essere svolta un'analisi dei fabbisogni standard ai fini del riparto delle risorse dei fondi perequativi provinciali:

- a) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- b) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) le funzioni nel campo dei trasporti;
- d) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) le funzioni nel campo della tutela ambientale;

- f) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

E' evidente che su quest'insieme di funzioni occorrerà costruire un insieme di informazioni, utilizzando i dati esistenti nel sistema statistico nazionale, i dati dei bilanci, del personale e dei sistemi informativi delle Province, nonché i dati che saranno raccolti da SOSE nell'ambito delle indagini per la mappatura dei fabbisogni standard delle Province, costruendo un set di indicatori che consenta il benchmarking tra le Province nei seguenti ambiti:

- contesto (condizioni del territorio provinciale),
- organizzazione (stato di salute – situazione strutturale degli enti),
- funzione (capacità di erogare prestazioni e servizi).

Lo sviluppo di strumenti di benchmarking relativi a tali ambiti è il passaggio essenziale per costruire un sistema di monitoraggio del ciclo della performance su tutte le dimensioni che concorrono al raggiungimento degli obiettivi delle Province (input, processi, output, outcome), con le indicazioni metodologiche e le griglie di monitoraggio che saranno individuate dall'UPI insieme alla CiVIT.

Il tema del confronto delle performance organizzative, sulla base dei principi previsti nel D.lgs. n.150/09, ha anche un impatto nella valutazione delle performance individuali dei dirigenti e dei dipendenti.

Tuttavia, occorre dire che, nel rispetto dell'autonomia che la Costituzione riconosce alle Province, sulla valutazione delle performance individuali sono centrali i sistemi di valutazione e di controllo di ogni ente e, nell'ambito di essi, il ruolo che è assegnato al direttore/segretario generale e il ruolo di datore di lavoro dei singoli dirigenti degli uffici.

In ogni caso, in una prospettiva di miglioramento dell'efficienza e dei risultati delle pubbliche amministrazioni, sarà sempre più necessario legare la valutazione delle performance individuali alle performance organizzative degli enti, poiché i cittadini, le comunità, i territori, ci chiedono servizi efficaci, capaci di rispondere in maniera rapida ai loro bisogni.

Le Province si sono attivate in questa direzione già da molti anni, innovando l'organizzazione con sistemi di valutazione che premiano l'efficienza e la funzionalità. In questa sfida le Province non devono limitarsi alla propria amministrazione ma devono guardare a tutto il territorio provinciale, e possono diventare un

**Performance
organizzative**

**Performance
individuali**

punto di riferimento per la diffusione dei processi di innovazione e di modernizzazione anche nei comuni più piccoli.

Trasparenza e integrità

La legge n. 15/09 e il decreto attuativo n.150/09 mirano ad aumentare il livello di trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ampliando le materie che devono essere oggetto di pubblicità. Queste misure si sono aggiunte a quelle preesistenti previste nel D.L. n.112/08, nella legge n.69/09 e, andando ancora più indietro nel tempo, nel D.lgs. n.267/00.

L'attuazione dell'art.11 del D.lgs. n.150/09

Le recenti disposizioni normative, spostando l'attenzione dall'accesso agli atti e ai documenti amministrativi su richiesta del soggetto interessato alla pubblicità e trasparenza di gran parte dell'attività e dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, pongono l'esigenza di indirizzi precisi sulle modalità, sui limiti, sugli standard, sulla fruibilità, sui tempi della pubblicazione degli atti, dei documenti, delle notizie da parte delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo, un ruolo fondamentale potrà essere svolto dalla CiVIT, anche in funzione di prevenzione dei fenomeni di corruzione.

L'articolo 16, comma 1, del D.lgs. n.150/09 dispone che i commi 1 e 3 dell'articolo 11 costituiscono norme di diretta applicazione nei confronti delle Regioni e degli Enti Locali. La disposizione, inoltre, disciplina il principio della trasparenza qualificandolo come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni, ai sensi dell'art. 117, c. 2 lett.m) della Cost.

Principio di trasparenza

Il principio della trasparenza nella pubblica amministrazione è di rilevanza fondamentale per realizzare forme di confronto e di controllo sull'operato dei pubblici uffici e per aumentare i livelli di efficienza, attraverso l'avvio di un metodo stabile e sistematico di conoscenza, da parte dei cittadini e degli utenti, dell'azione e dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

La trasparenza, infatti, deve essere intesa come accessibilità totale delle informazioni relative a diversi aspetti dell'organizzazione, della gestione e dell'uso delle risorse in funzione di servizio agli utenti e in funzione di trasparenza per la collettività e di controllo diffuso.

La CiVIT con la delibera n.105/2010 (in www.civit.it), ha fornito precise indicazioni in tema di trasparenza sia sotto il profilo formale e metodologico sia per quanto riguarda i dati e i contenuti specifici che devono essere resi conoscibili.

Detta delibera, disciplina, in particolare, il Programma triennale per la Trasparenza e l'integrità, da adottarsi con un adeguato coinvolgimento degli stakeholder di riferimento, e ne stabilisce articolazione e contenuti.

Programma triennale per la Trasparenza e l'integrità

La definizione e l'adozione di tale Programma, secondo quanto previsto dalla citata delibera, da parte degli organi di vertice delle Province, consentirà di rendere noti agli utenti e ai cittadini gli impegni presi e gli obiettivi che si intendono realizzare, da una parte, per facilitare la conoscenza dell'operato delle Province, dall'altra, per prevenire fenomeni di corruzione o di cattiva gestione, secondo una logica di miglioramento continuo dell'attività e dei servizi resi.

Tale Programma può essere declinato in un documento autonomo ovvero in un apposito capitolo all'interno di uno dei documenti di programmazione degli enti. In entrambi i casi, poiché il Programma è rivolto soprattutto ai cittadini e agli stakeholder esterni, esso deve essere facilmente accessibile e leggibile e deve essere strutturato secondo quanto previsto dalla citata delibera CiVIT n. 105/2010. Deve essere garantita, infine, la pubblicazione del suddetto documento o capitolo in una sezione dedicata del sito istituzionale dell'ente.

Riguardo ai contenuti del Programma, si evidenzia l'importanza di indicare chiaramente, oltre alle tipologie dei dati da pubblicare e delle relative modalità di pubblicazione:

- le iniziative che verranno effettuate per garantire un livello di trasparenza adeguato e la promozione della cultura dell'integrità;
- i collegamenti con il Piano della performance.

A questi fini le informazioni dovranno essere pubblicate in modo chiaro e comprensibile, assicurando la loro piena visibilità ed accessibilità ai cittadini.

Il d.lgs. 150/2009 stabilisce che le amministrazioni realizzino un apposito spazio sul sito istituzionale, facilmente consultabile, nel quale si dovranno inserire documenti e informazioni, costantemente aggiornati, la cui pubblicazione è obbligatoria per legge, ovvero quelli che ogni Ente intenderà pubblicare

volontariamente.

Al fine di potenziare gli strumenti della trasparenza e della diffusione delle informazioni, diverse disposizioni di legge prevedono obblighi di pubblicazione, soprattutto on line, a carico della PA: tale orientamento trova conferma nell'articolo 11 del D.lgs. n.150/09.

Alcuni obblighi di pubblicazione sono previsti dall'articolo 11, comma 8, del D.lgs. n.150/09 e da leggi antecedenti.

Obblighi di pubblicazione

In particolare, sono direttamente cogenti nei confronti delle Province gli obblighi di pubblicazione indicati nell'allegato 1.

Tra le novità, si segnala la pubblicazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, del Piano della performance e della relativa relazione, dell'ammontare complessivo dei premi collegati alla performance stanziati e dell'ammontare dei premi effettivamente distribuiti; dell'analisi dei dati relativi al grado di differenziazione nell'utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti.

Tra i documenti che devono essere pubblicati, vi sono quelli che riguardano il ciclo della performance - anche se le informazioni sono in parte già presenti negli strumenti programmatori che allocano le risorse per il raggiungimento degli obiettivi, come la Relazione previsionale programmatica e il PEG - con una attenta integrazione rispetto alla performance individuale e organizzativa, criteri di valorizzazione del merito e rendicontazione dei risultati. Per completezza informativa, è opportuna, ai sensi dell'art. 11, comma 1 del D.lgs. n.150/09, anche la pubblicazione del Sistema di misurazione e valutazione della performance.

Per quanto riguarda il conferimento di incarichi dirigenziali, la disposizione contenuta nell'articolo 19 del D.lgs. n.165/01, come modificato dal D. lgs. n.150/09, in attuazione dei principi di trasparenza e buona amministrazione, impone l'obbligo di pubblicare, sul sito istituzionale, la tipologia ed il numero dei posti che si rendono disponibili in dotazione organica. Le disponibilità così acquisite saranno oggetto di valutazione comparativa, tenendo conto delle attitudini, capacità professionali nonché competenze organizzative e le caratteristiche specifiche richieste dall'incarico.

Il richiamato articolo 11, comma 8, lettera i) del D.lgs. n.150/09, rafforza le previgenti disposizioni normative in materia di Anagrafe delle prestazioni. Infatti, già ai sensi dell'articolo 53,

comma 14, del D.lgs. n.165/01 le amministrazioni sono tenute a rendere noti, tramite pubblicazione sul sito istituzionale, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso degli incarichi conferiti.

Infine, l'articolo 3, comma 54, della L. n.244/07 (Finanziaria 2008) che modifica l'articolo 1, comma 127, della L. n.662/96, prevedeva a carico delle PA l'obbligo di pubblicare sul proprio sito web i provvedimenti di affidamento di incarichi di collaborazione e/o consulenza completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato.

Anche nei confronti della contrattazione collettiva decentrata il decreto detta precise regole, l'articolo 55 c. 4 del D.lgs. n.150/09 obbliga le amministrazioni a pubblicare in modo permanente sul proprio sito i testi dei contratti integrativi con le relative relazioni e i costi della contrattazione integrativa. La disposizione prevede il coinvolgimento dei cittadini sull'impatto della contrattazione sul funzionamento dei servizi pubblici. A tal fine sul sito istituzionale dell'Ente deve essere pubblicato un apposito modello di rilevazione e gli esiti della stessa. Il mancato rispetto di queste norme verrà sanzionato con il divieto di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Le disposizioni legislative emanate nel corso degli ultimi anni rafforzano il quadro di riferimento per la realizzazione di un'amministrazione digitale regolando così la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione.

Il Codice dell'amministrazione digitale ha dato alcune indicazioni sui contenuti minimi che un sito di una pubblica amministrazione deve contenere per garantire il livello minimo di servizio al cittadino.

Requisiti minimi dei siti istituzionali

In particolare, l'articolo 54 disciplina il contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni; i siti istituzionali hanno come obiettivo quello di offrire all'utenza, cui si rivolgono, servizi rispondenti a caratteristiche di qualità sinteticamente esprimibili in:

- accertata utilità;
- semplificazione dell'interazione tra amministrazione ed

utenza;

- trasparenza dell'azione amministrativa;
- facile reperibilità e fruibilità dei contenuti;
- costante aggiornamento.

Si ritiene particolarmente utile per le Province implementare questa innovazione nei seguenti ambiti:

1. Comunicazioni e utilizzo posta certificata

- per facilitare e velocizzare lo scambio di informazioni che sia di supporto alle procedure relative agli espropri;
- per facilitare l'invio delle istanze di partecipazione a concorsi pubblici con le relative comunicazioni;
- Ridurre drasticamente le spese postali in ordine all'ingente mole di documentazione gestite dai Centri per l'Impiego;

2. Procedure on-line:

- Richieste autorizzazioni ambientali;
- Servizi inerenti le attività dei Centri per l'impiego.

La trasparenza, intesa come accessibilità totale, ha tra i suoi obiettivi principali quello di prevenire la corruzione e di promuovere la cultura dell'integrità nelle pubbliche amministrazioni.

Anche le Province devono stimolare la cultura dell'integrità e definire iniziative e strumenti per favorire lo sviluppo di una cultura amministrativa orientata alla legalità e alla attuazione dei valori etici e morali con modalità e strumenti capaci di prevenire e contrastare ogni fenomeno di corruzione

Gli enti potranno elaborare uno specifico documento, di cui dare conto nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, per prevenire i fenomeni di corruzione e di altri reati in cui prevedere la mappatura dei procedimenti per individuare le aree di maggiore rischio, il ricorso a verifiche e ispezioni interne a campione, la rotazione del personale addetto all'istruttoria di procedimenti relativi alla concessione di benefici economici o di qualunque altro tipo, la rotazione del personale preposto a controlli e a verifiche di natura contabile, fiscale e documentale. Particolare attenzione sarà dedicata dalle amministrazioni territoriali alla formazione del personale dirigenziale e alla rotazione degli incarichi dirigenziali.

Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

Alla luce della riforma, tenuto conto della inalterata vigenza del D.lgs. n.267/00, occorre preliminarmente individuare quale sia per gli Enti Locali l'organo di indirizzo politico amministrativo cui spetta la competenza in materia di sistema di misurazione e valutazione della performance.

Soggetti del ciclo di gestione della performance

Nel ciclo della performance, tenuto conto del sistema ordinamentale del Testo Unico, continuano ad essere competenti i soggetti già attualmente operanti. In tale ottica il Direttore generale o il Segretario generale è il titolare del processo di valutazione del personale con qualifica dirigenziale.

Il Consiglio provinciale è l'organo elettivo di indirizzo e controllo a cui spettano tutti gli atti normativi fondamentali dell'ente, ovvero i regolamenti per l'accesso alle informazioni e la delibera sui criteri generali di organizzazione dell'ente.

Rientra, invece, nella competenza specifica della Giunta Provinciale approvare la regolamentazione concreta dell'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo quanto stabilito dall'articolo 48, comma 3, del TUEL. Nell'ambito di questa competenza organizzativa si colloca il "*Sistema di misurazione e valutazione e della performance*" che dovrà dettagliare il sistema di valutazione della performance sia organizzativa che individuale.

Tale competenza è strettamente collegata con quella che affida alla Giunta l'approvazione del Piano esecutivo di gestione con la definizione e l'affidamento degli obiettivi di gestione ai responsabili dei servizi dell'ente.

Il D.lgs. n.150/09 introduce gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) quali attori fondamentali per la realizzazione della riforma in materia di performance e di trasparenza e ne disciplina costituzione e funzioni all'articolo 14.

Il Presidente della Provincia sarà l'organo competente a nominare l'OIV e a ricevere, da parte dell'OIV, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, lett. a) del D.lgs. n.150/09, la proposta di valutazione

Costituzione dell'OIV

annuale dei dirigenti di vertice.

Relativamente alla costituzione degli OIV, occorre premettere che l'articolo 16, comma 2, del D.lgs. n.150/09 non richiama l'articolo 14 quale norma da applicare necessariamente nell'adeguamento dei regolamenti degli enti locali, ma ciò non significa che essa sia inapplicabile alle autonomie locali.

Pertanto, le Province saranno chiamate, pur sempre nell'ambito della loro autonomia, a costituire l'OIV in sostituzione dei Nuclei di valutazione allo stato esistenti, affidando all'organismo le funzioni previste dall'articolo 14 del D.lgs. n.150/09 in materia di performance, trasparenza ed integrità.

Autonomia degli enti

In via alternativa e subordinata, con un provvedimento recante una motivazione specifica sulla scelta effettuata, le Province potranno operare la scelta di rafforzare/integrare i Nuclei di valutazione esistenti, assegnando ad essi le funzioni previste dall'articolo 14 del D.lgs. n. 150/09 in materia di performance, trasparenza ed integrità.

In ogni caso, pertanto, attraverso l'adeguamento regolamentare, le Province dovranno rendere trasparente la scelta organizzativa compiuta per consentire un'interlocuzione certa con l'attività della CIVIT.

Resta ferma l'opportunità di un tavolo tecnico di confronto a livello territoriale, anche costituito fra Province e fra Province e Comuni, che monitori il funzionamento del sistema di valutazione relativamente agli indirizzi e alle metodologie che saranno definiti in sede nazionale. Una tale forma di collaborazione fra più enti territoriali consentirà il benchmarking delle performance organizzative di più amministrazioni, anche per rispondere a criteri di economia di gestione.

Nell'ipotesi in cui la Provincia si determini a costituire l'OIV in sostituzione del Nucleo di valutazione, la composizione dell'Organismo, nominato dal Presidente, deve prevedere la presenza di soggetti tutti esterni all'Ente al fine di garantire la dovuta alterità del processo di misurazione e valutazione della performance.

Nomina e composizione

In questa prospettiva, si ritiene non conforme alla *ratio* del D.lgs. n. 150/09 che il Direttore generale o il Segretario generale possano essere nominati componenti dell'OIV. Tale assunto è, altresì, confermato anche dalla disposizione contenuta nell'articolo 7, comma 2, lett. a), del D.lgs. n. 150/09 che indica quale funzione precipua dell'OIV di fare la proposta al Presidente

per la valutazione annuale dei dirigenti di vertice.

Sebbene le disposizioni contenute nell'articolo 14 del D.lgs. 150/09 non siano tra quelle cui gli Enti Locali devono espressamente adeguare i loro ordinamenti, appare evidente che le Province, in sede di recepimento della riforma, saranno tenute a garantire, nel rispetto della loro autonomia, l'indipendenza dell'Organismo e a definire modalità di raccordo con le strutture di supporto dell'ufficio apicale dell'ente.

Al fine di garantire un maggiore equilibrio, l'OIV dovrebbe essere un organo collegiale, composto di tre membri dotati di elevata professionalità ed esperienza maturata nel campo del management, della valutazione delle performance e della valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche.

Si ritiene inoltre opportuno - nell'ambito dell'autonomia normativa di ciascun Ente - l'allineamento alle previsioni normative in materia di incompatibilità dei componenti dell'Organismo contenute nel comma 8 dell'articolo 14 del D.lgs. n.150/09, al fine di garantire l'indipendenza di giudizio nell'espletamento dell'incarico.

Sulla base dell'esperienza attuale di molti enti è prevista la presenza, quale componente dei Nuclei di valutazione del Direttore generale o del Segretario generale. In tali ipotesi, le modifiche al regolamento di organizzazione volte ad assegnare al Nucleo di valutazione le funzioni previste dall'art. 14 del D.lgs. n. 150/09, dovranno indicare e disciplinare i casi in cui non è consentito al direttore/segretario di partecipare alle attività del Nucleo allorché si tratti di argomenti connessi con la valutazione del diretto interessato.

Di seguito sono indicate le principali funzioni degli OIV, o, in loro assenza, dei Nuclei di valutazione.

L'OIV ha il compito di monitorare il sistema di misurazione e valutazione della performance che è adottato dalla Giunta sulla base dell'istruttoria coordinata dal Direttore Generale. L'Organismo verifica l'imparzialità e l'oggettività del sistema di valutazione attraverso l'effettuazione di tali attività di monitoraggio.

Funzioni

L'OIV supporta il Direttore/Segretario generale nella funzione di raccordo tra gli organi politici e la dirigenza dell'Ente nella fase di predisposizione degli obiettivi gestionali. In tale veste, partecipa, in sede di predisposizione del Piano esecutivo di gestione all'accertamento della coerenza degli stessi con la RPP e, prima

ancora, con il Programma di mandato e il piano generale di sviluppo dell'ente.

Secondo quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, lett. a, del D.lgs. n.150/09, l'OIV partecipa allo svolgimento della funzione di misurazione e valutazione della performance, con particolare riferimento alla valutazione della performance organizzativa nel suo complesso, verificando, ex post, la rispondenza dell'attività della macrostruttura a quanto programmato a inizio anno, in modo tale che si chiuda il ciclo di gestione della performance.

Inoltre, come già evidenziato in precedenza, la disposizione richiamata attribuisce all'OIV la competenza in merito alla proposta di valutazione dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico amministrativo dell'Ente.

E' opportuno specificare quali sono i "dirigenti di vertice" citati dalla norma: tenuto conto della specificità dell'ordinamento degli Enti Locali, si ritiene che non possano che essere il Direttore generale e il Segretario generale – soggetti che collaborano con la Giunta all'attuazione del programma di governo.

L'OIV fa la proposta di valutazione al Presidente, a cui compete la valutazione finale, in quanto le citate figure professionali sono nominate al di fuori della dotazione organica.

L'Organismo avrà, inoltre, lo specifico compito di coadiuvare il Direttore generale nell'esercizio del controllo strategico, mediante la verifica dell'allineamento, della coerenza e della sostenibilità del sistema degli obiettivi strategici individuati e definiti con i piani/programmi adottati dall'Ente, nonché della coerenza programmatica delle scelte operative effettuate e le strutture effettivamente operanti.

Il controllo strategico si sostanzierà nella verifica:

- della coerenza interna ed esterna degli obiettivi identificati con i documenti generali di programmazione dell'Ente;
- della coerenza degli obiettivi individuali e degli obiettivi di performance organizzativa.

In materia di trasparenza, l'OIV ha il compito di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità.

In particolare, a seguito dei risultati del tavolo tecnico composto dalla CiVIT e dall'UPI, si individueranno e applicheranno le griglie di valutazione relativamente a:

**Rapporti con la
CiVIT**

- Piano della performance (e relativa rendicontazione);
- Sistema di misurazione e valutazione della performance;
- Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e la sezione del sito dedicata alla trasparenza.

L'UPI svolgerà una importante funzione di collegamento tra le Province e la CiVIT, anche al fine di monitorare l'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza e di integrità nell'ambito delle attività di vigilanza della CiVIT ai sensi dell'articolo 13, comma 8, del D.lgs. n.150/09 .

Monitoraggio e benchmarking

Per consentire un'analisi comparata (benchmarking) degli obiettivi e dei risultati delle amministrazioni provinciali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5, comma 2 del D. Lgs. 150/09, l'UPI definirà un pacchetto di indicatori comuni che fornirà anche un utile supporto ai fini della individuazione dei target attesi sulla base di valori di riferimento comuni alle diverse Province.

Il collegamento ai fini del monitoraggio sarà esercitato attraverso l'Osservatorio Nazionale realizzato nell'ambito del "progetto ELISTAT".

L'utilizzo sistematico di metodologie e di strumenti comuni consentirà di incentivare ed integrare i processi di cambiamento e, allo stesso tempo, l'efficacia e l'efficienza dei processi amministrativi e il rinnovamento della cultura organizzativa, assicurando un miglioramento continuo della qualità dei servizi erogati grazie al costante confronto con le altre realtà istituzionali.

Allegato 1

Elenco dei dati la cui pubblicazione sui siti istituzionali è obbligatoria per le Province